

Інституціоналізація дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України

В статті визначені етапи інституціоналізації дострокового припинення вищих посадових осіб України, а також виявлені обставини, що вплинули на цей процес.

В статье раскрываются этапы институционализации досрочного прекращения полномочий высших должностных лиц Украины, а также факторы повлиявшие на этот процесс.

The author describes the stages of the institutionalization of early termination of office of senior officials of Ukraine, as well as factors affecting this process.

Сучасний стан розвитку політико-правових відносин, практика частоті зміни складу уряду та не досить ефективна діяльність парламенту свідчать про необхідність теоретичного моделювання правових інститутів, які покликані забезпечити ефективність та демократичність органів державної влади, їх взаємну відповідальність і продуктивну взаємодію, дотримання законності під час виконання контрольних функцій.

Науково-практична актуальність дослідження інституціоналізації дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України зумовлюється наступними причинами. По-перше, дострокове припинення повноважень вищих посадових осіб України є важливим важелем впливу та контролю за діяльністю вищих посадових осіб України, що спонукає до належного виконання ними своїх обов'язків. По-друге, дострокове припинення повноважень вищих посадових осіб України є санкцією конституційної відповідальності, тому потребує наукового обґрунтування та законодавчого закріплення.

У зв'язку з викладеним, метою даної статті є аналіз процесу інституціоналізації дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України, а також виявлення факторів, що впливають на формування та розвиток цих відносин.

Однорідність суспільних відносин, яка тягне за собою єдність правових норм та загальну для них специфіку є головним критерієм об'єднання норм права в правовий інститут. Однак, Ф. Фаткулін слушно виділяє в якості принципового критерію визнання певних правових спільностей інститутами права та подальшого відмежування інститутів один від одного — «міру якісної специфіки» тієї чи іншої групи суспільних відносин, яка виражається у «спорідненості їх безпосередніх об'єктів і підстав виникнення» [1; 186-189].

Отже, соціальний інститут, який обумовлює зміст правового інституту, є результатом порядку та організованості в суспільстві, що не може існувати без інституціоналізації (упорядкування) суспільних відносин. Однак існуючі соціальні інститути не є чимось сталим, зміни, що відбуваються в суспільстві, ведуть до їх модифікації та виникнення нових інститутів.

Науковці під інституціоналізацією розуміють „процес створення набору соціальних норм і правил, які є підґрунтям людського співіснування та взаємодії” [2; 20]; процес визначення та закріплення соціальних норм, правил, статусів, ролей, зведення їх в систему, яка здатна діяти в напрямку задоволення певних суспільних потреб [3; 97]; правове та організаційне закріплення тих чи інших суспільних відносин [4; 185]; процес надання соціальним зв'язкам, що лежать в основі соціальних інститутів, упорядкованого, нормативного характеру [5; 49]. Вона є засобом формування державно-правових інститутів, у тому числі і інституту дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України.

Узагальнюючи процес формування та нормативного закріплення підстав, порядку та наслідків дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України можна виділити наступні етапи інституціоналізації дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України:

1. Дореволюційний етап характеризується тим, що законодавство Російської імперії оперувало поняттям "дострокове припинення повноважень". Однак існування та використання зречення імператора від престолу дозволяє говорити про існування добровільного дострокового припинення повноважень останнього. Такий вчинок, що мав місце в царську епоху, можна порівняти з добровільною відставкою, що нині здійснюється главами держав. Беручи до уваги, що термін правління монарха був довічним, то зречення від престолу являло собою дострокове припинення правління монарха та добровільне складання владних повноважень.

Останній імператор Росії зрікся престолу з об'єктивних причин - згубна для держави війна з Німеччиною і народні хвилювання. Разом з тим, причини зречення від престолу, як і добровільної відставки, могли бути суб'єктивними (внаслідок хвороби, що перешкоджає виконанню повноважень, сімейних обставини і т.д.). Стаття 38 Основних державних законів 1906 р. (в редакції 1910 р.) встановлювала, що зречення, коли воно буде оприлюднене і звернене до закону, визнається безповоротним [6; 382]. Таким чином, зречення від престолу можна порівняти з добровільною відставкою, яка мала наслідком безповоротну втрату владних повноважень.

2. Радянський етап, а саме конституції 1918 р., 1924 р., 1925 р., 1936р., 1937р., 1977 р., 1978 р. для позначення міри відповідальності або можливості добровільного дострокового припинення виконання повноважень державними органами та державними службовцями застосовували такі формулювання, як «звільнення з посади», «зміщення з посади». У той же час, є певні правові підстави, що дозволяють говорити про існування примусової відставки. Так, стаття 130 Конституції СРСР 1977 року передбачає, що Рада Міністрів СРСР відповідальна перед Верховною Радою УРСР і їй підзвітна, а в період між сесіями Верховної Ради Української РСР - перед Президією Верховної Ради УРСР. Такі ж принципи діяли у відносинах між урядом УРСР і Верховною Радою УРСР. Якщо принцип підзвітності означав право Верховної Ради та її Президії вимагати від Ради Міністрів звіту про його

діяльність, то принцип відповідальності Ради Міністрів означав можливість «дострокового позбавлення повноважень членів уряду». Таким чином, Верховна Рада УРСР могла достроково відправити у відставку уряд.

27 жовтня 1989 були внесені перші зміни до Конституції УРСР 1978 року, відповідно до яких в ст.107 встановлювалось, що Голова Верховної Ради Української РСР є найвищою службовою особою республіки і представляє Українську Радянську Соціалістичну Республіку в країні і в міжнародних відносинах. Він може бути в будь-який час шляхом таємного голосування відкликаний Верховною Радою Української РСР [7].

Зазначені зміни свідчили про перехід від моделі колективного управління до індивідуально-персоніфікованої, де Голова Верховної Ради УРСР отримував додаткові повноваження, а також встановлювався контроль за їх здійсненням. Однак норма згідно з якою Голова Верховної Ради УРСР міг бути в будь-який час шляхом таємного голосування відкликаний Верховною Радою Української РСР була невдалою, оскільки залишала можливість безпідставного дострокового припинення його повноважень.

Наступні зміни до Конституції УРСР 1978 року від 19 червня 1991 року надали Верховній Раді УРСР право виразити недовіру Прем'єр-міністру, окремим членам уряду або Кабінету Міністрів УРСР у цілому, що тягнуло за собою їх відставку [8]. У той же час дострокове припинення повноважень Прем'єр-міністра УРСР не спричиняло припинення повноважень уряду.

05 липня 1991 року був прийнятий Закон УРСР „Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР”, відповідно до якого Президент УРСР був проголошений найвищою посадовою особою і главою виконавчої влади.

Цей закон, також, регламентував порядок дострокового припинення повноважень Президента УРСР, що здійснювався наступними способами:

- шляхом прийняття рішення про зміщення Президента більшістю не менш як дві третини від загальної кількості народних депутатів в Верховній Раді

УРСР за висновком Конституційного Суду УРСР у разі порушення Президентом Конституції і законів УРСР.

- всеукраїнським референдумом з питання про дострокове припинення повноважень Президента за ініціативою громадян УРСР, який призначається Верховною Радою УРСР [9].

Недоліком в конституційному регулюванні дострокового припинення повноважень Президента України була відсутність вирішення питання: хто виконує повноваження Президента України до вступу на посаду нового Президента України.

3. Етап формування законодавства в Україні, який тривав з 24 серпня 1991 р. по 28 червня 1996 р., характеризувався внесенням змін в Конституцію 1978 року та прийняттям нормативно-правових актів, що регламентували дострокове припинення повноважень вищих посадових осіб.

Так, вже норма ст. 114-10 Закону України „Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України” від 14 лютого 1992 року визначила, що в разі смерті, дострокового припинення повноважень Президента України або усунення його з посади у випадках, передбачених ст. 114-9 Конституції України, виконання обов'язків Президента на період до обрання і вступу на посаду нового Президента за рішенням Верховної Ради України покладається на Голову Верховної Ради України. В цих випадках вибори нового Президента мають відбутися не пізніш як за 90 днів [10].

Концепція нової Конституції України проголошувала, що Президент як вища посадова особа та глава виконавчої влади за порушення Конституції і Законів несе відповідальність (в порядку імпідменту) перед Верховною Радою, а також відповідає безпосередньо перед народом (вияв недовіри і дострокове припинення повноважень шляхом ініціативного референдуму народу). Як кінцевий спосіб розв'язання кризи у взаємодії законодавчої і виконавчої влади закріплюється право Верховної Ради оголосити референдум з питання дострокового припинення повноважень Президента;

при цьому у разі, коли за наслідками референдуму народ висловить довіру Президенту, Верховна Рада підлягає розпуску [11].

17 листопада 1992 року був прийнятий Закон України „Про статус народного депутата України”, стаття 3 якого визначила, що повноваження депутата припиняються достроково за рішенням Верховної Ради України: у зв'язку з обранням або призначенням депутата на посаду, зайняття якої за законом не сумісне з виконанням повноважень народного депутата України; у зв'язку з особистою заявою депутата про складення ним депутатських повноважень; у разі втрати депутатом громадянства України або виїзду його на постійне проживання за межі України; у зв'язку з обвинувальним вирокom суду, що набрав законної сили щодо особи, яка є депутатом; у разі визнання депутата судом недієздатним або безвісно відсутнім [12].

Даний закон передбачав можливість суміщення повноважень народного депутата з виконанням виробничих або службових обов'язків.

Зміни, які були внесені до Закону України „Про статус народного депутата України” 7 липня 1995 р. зазначали, що рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата приймається Верховною Радою України за поданням комісії, до компетенції якої входять питання депутатської етики та вважається прийнятим, якщо за це проголосувала більшість від фактичної кількості народних депутатів України, повноваження яких визнані і не припинені у встановленому Законом порядку. А у разі смерті депутата - без прийняття рішення [13].

Того ж року був прийнятий Закон України „Про відкликання народного депутата України”, який регламентував порядок відкликання народного депутату України, що не виправдав довір'я виборців. Підставами для відкликання виборцями обраного ними народного депутата могли бути: порушення ним положень Конституції і законів України; систематичне невиконання депутатських обов'язків, визначених Законом України "Про статус народного депутата України" і Регламентом Верховної Ради України; використання своїх повноважень в особистих корисливих цілях;

систематичне порушення норм депутатської етики і моралі; невідповідність практичної діяльності депутата основним принципам і положенням його передвиборної програми; відмова від переходу на постійну роботу до Верховної Ради України; приховування доходів, занесення неточних даних у декларацію про доходи [14].

Тут необхідно згадати про те, що в той момент застосовувалась мажоритарна виборча система, яка передбачала тісний взаємозв'язок між виборцями та обраним ними народним депутатом України, тому був закріплений імперативний представницький мандат.

4. Наступним етапом стало прийняття 28 червня 1996 року Конституції України, яка безпосередньо врегулювала підстави та порядок дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України, та застосування її положень на практиці.

Так у ст. 108 Конституції України зазначається, що повноваження Президента України припиняються достроково у разі: смерті; відставки; неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я; усунення з поста в порядку імпічменту. Наступні статті, а саме ст. 109-112, присвячені регламентуванню особливостей порядку дострокового припинення повноважень Президента України в залежності від конкретної підстави.

Стаття 115 Конституції України встановила, що Прем'єр-міністр України може достроково припинити виконувати свої повноваження шляхом реалізації свого права на відставку, яка має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України, а також Прем'єр-міністр України зобов'язаний подати Президентові України заяву про відставку Кабінету Міністрів України за рішенням Президента України чи у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри.

Конституція України визначила, що Президент України може достроково припинити повноваження Верховної Ради України, тобто усіх народних депутатів певного скликання, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Стаття 81 Конституції України, відобразивши концепцію вільного мандату народного депутата України, закріпила наступні підстави дострокового припинення депутатських повноважень: складення повноважень за особистою заявою; набрання законної сили обвинувальним вироком; визнання його судом неієздатним або безвісно відсутнім; припинення громадянства або виїзду на постійне проживання за межі України; смерть.

Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, а у разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності повноваження народного депутата України припиняються достроково на підставі закону за рішенням суду [15].

Крім того, ст. 3 Закону України „Про статус народного депутата України” була доповнена положеннями відповідно до яких повноваження народного депутата України припиняються достроково на підставі рішення суду за поданням Голови Верховної Ради України за власною ініціативою або на вимогу не менше 25 народних депутатів України:

- у зв'язку з обранням або призначенням народного депутата на посаду, зайняття якої несумісне з виконанням повноважень народного депутата України, і якщо при цьому депутат не виконує вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності;
- у разі якщо протягом місяця після визнання повноважень народний депутат не залишив попереднє місце роботи і не передав трудову книжку із записом про це до апарату Верховної Ради України. Заяву до суду Голова Верховної Ради України направляє одночасно на всіх без винятку народних депутатів, які не виконують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності [16].

Таким чином, на конституційному рівні були встановлені не тільки додаткові підстави дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб держави, а й регламентований порядок його здійснення.

5. Прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року та інших нормативно правових актів, що регламентують дострокове припинення повноважень вищих посадових осіб України та практичне застосування їх положень(сучасний етап).

Відповідно до ст. 87 в редакції Закону України «Про внесення змін до Конституції України» Верховна Рада України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України не тільки за пропозицією Президента України, а й не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Однак питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України.

21 грудня 2006 року був прийнятий Закон України „Про Кабінет Міністрів України”, який визначив підстави та порядок дострокового припинення повноважень Кабінету Міністрів України, пов’язавши його з припиненням повноважень Прем'єр-міністра України у зв’язку з відставкою Прем'єр-міністра України за поданою ним заявою, з неможливістю виконання ним повноважень за станом здоров'я чи смертю, а також - з прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри [17].

Закон України „Про Кабінет Міністрів України” від 16 травня 2008 року у ст. 13 замість терміну „дострокове припинення повноважень” використовує термін „відставка” [18], а також серед її підстав не згадує про відставку Кабінету Міністрів України у зв’язку з неможливістю виконання Прем'єр-міністром України повноважень за станом здоров'я.

Що стосується Верховної Ради України, яка тепер відіграє вирішальну роль як у під час формування, так і під час припинення повноважень уряду,

то законодавець закріпив додаткові підстави, які дають Президенту України право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо:

- 1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій;
- 2) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України.

Однак, разом з цим, були встановлені обмеження щодо неможливості дострокового припинення повноважень Верховної Ради України в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України або Президента України. А також, неможливості припинення повноважень Верховної Ради України, що обрана на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, протягом одного року з дня її обрання.

Зміни, що були внесені до Конституції України, розширили коло підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України.

По-перше, якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто, то рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України приймається судом. Для деталізації цих положень був прийнятий Закон України „Про особливості звільнення з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності”, який встановив порядок звільнення Президентом України та Кабінетом Міністрів України з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності на посадах, призначення на які та звільнення з яких здійснює Президент України або Кабінет Міністрів України, а також порядок звільнення з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності [19]. Однак положення цього закону були визнані неконституційними Конституційним Судом України тому, що коли особа за власним бажанням надала перевагу праву на працю над позитивним правом бути обраним до

представницького органу народом, законодавець не має права встановлювати норму, за якою акт про призначення народного депутата України на посаду, що є несумісною з депутатським мандатом, втрачає чинність одразу після закінчення двадцяти календарних днів з дня його видання, якщо народний депутат України не припинив свої повноваження в установленому законом порядку. Цим особу позбавлено права вільного вибору[20].

По-друге, у разі невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції його повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення [21].

Отже, становлення пропорційної виборчої системи спричинило конституційне закріплення партійної відповідальності народних депутатів України, тобто „партійного” імперативного мандату.

Таким чином, в процесі інституціалізації дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України відбувся перехід від колективної до індивідуальної(персоніфікованої) системи управління і відповідальності. В зв'язку цим, можна виділити тенденцію до розширення кола суб'єктів, які приймають рішення про дострокове припинення повноважень вищих посадових осіб України, детального регулювання його підстав та порядку, що забезпечує вдосконалення системи „стримувань і противаг”, а також сприяє стабільному та ефективному функціонуванню органів деождавної влади.

Список літератури: 1. Фаткулин Ф. Н. Проблемы теории государства и права. — Казань: Изд-во Казан. ун-та. 1987.- 336 с.; 2. Меркель В., Круассан А. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях // Полис. — 2002. - №2. — С. 20-30.; 3. Иванов А.А. Справочник по теории государства и права: основные категории и понятия / автор-составитель А.А. Иванов. - 2-е изд. — М.: Экзамен, 2007. — 512 с.; 4. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия/ Под ред. М.Ю. Тихомирова. — М.: 1999, - 526 с.; 5. Учебный социологический словарь. — 2-е изд., доп. и перераб./ Общ. ред. С.А.Кравченко: Московский Государственный ин-т

международ. отношений МИД РФ. — М.: Издательство «Анкил», 1997. — 174 с.; **6.** Свод основных государственных законов Российской империи 1906 г. (в ред. 1910 г.)// Конституционное право России. Основные законы, конституции и документы XVII-XX веков. Хрестоматия/сост. А.П. Угроватов - Новосибирск: ООО «Издательство ЮКЭА», 2000 – 680 с.; **7.** Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР: Закон УРСР від 27.10.1989 року// Відомості Верховної Ради УРСР. - №45. - Ст. 624.; **8.** Про внесення змін та доповнень в Конституцію (Основного Закону) Української РСР: Закон УРСР від 19.06.1991 року// Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. - № 35. - Ст. 467.; **9.** Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР: Закон УРСР від 05.07.1991 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. - №33. - Ст. 445.; **10.** Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України: Закон України від 14 лютого 1992 року// Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 20. – Ст. 271.; **11.** Про Концепцію нової Конституції України: Постанова Верховної Ради України від 19 червня 1991 року// Відомості Верховної Ради України. – 1991. - N 35. - Ст.466.; **12.** Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 року// Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 3 . - ст. 17.; **13.** Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про статус народного депутата України": Закон України від 7 липня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 35. - Ст. 270.; **14.** Про відкликання народного депутата України: Закон України від 19 жовтня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. - 1995. - № 41. - Ст. 299.; **15.** Конституція України// Відомості Верховної Ради України. – 1996.- №30. - Ст. 141.; **16.** Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про статус народного депутата України": Закон України від 25.09.1997 року// Відомості Верховної Ради України. – 1997. - № 50. - Ст. 303.; **17.** Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 21 грудня 2006 року // Відомості Верховної Ради України. – 2007. - № 11. - Ст.94.; **18.** Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 16 травня 2008 року //Відомості Верховної Ради України. – 2008. - № 25. - Ст.241.; **19.** Про особливості звільнення з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності: Закон України від 8 липня 2005 року// Відомості Верховної Ради України. – 2005. № 34. - Ст. 444.; **20.** У справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про особливості звільнення з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності" та конституційним поданням 89 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень пункту 2 частини другої статті 90 Конституції України, статті 5 Закону України "Про особливості звільнення з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності": Рішенням Конституційного Суду України від 29 січня 2008 року // Офіційний вісник України. - 2008. - № 80. - Ст. 2697.; **21.** Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 грудня 2004 року/// Відомості Верховної Ради України. – 2005. - №2. Ст.44.